

Dr hab. Aleksander Maziarz, prof. ALK

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-0482-5400

e-mail: amaziarz@kozminski.edu.pl

Uproszczenie wymagań prawno-budowlanych w ustawie z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Simplification of the construction law requirements in the Act of 17 September 2021 amending the Act — Building Law and the Act on spatial planning and development

Streszczenie

Artykuł dokonuje analizy przepisów nowelizacji ustawy — Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W szczególności przeanalizowano przepisy dotyczące wprowadzonej nowej kategorii obiektów budowlanych — wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m². W artykule dokonuje się oceny, czy nowe rozwiązania przyczynią się do przyspieszenia i odformalizowania postępowania administracyjnego dotyczącego udzielenia zgody na realizację takich obiektów budowlanych.

Słowa kluczowe: zgłoszenie robót budowlanych, decyzja o warunkach zabudowy

JEL: K21

Abstract

The article analyzes the provisions of the amendment to the Act — Construction Law and the Act on spatial planning and development. In particular, the article analyzes provisions on the new category of construction facilities introduced — detached houses, no more than two-story single-family residential buildings with a building area of up to 70 m². First of all, it assesses whether the new solutions will contribute to the acceleration and informalisation of the administrative procedure granting consent for the realization of such buildings.

Keywords: notification of construction works, decision on development conditions

Wprowadzenie

Uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy jest czasochłonne z uwagi na stawiane wymogi formalne, a także długi okres oczekiwania na tego typu decyzje. Pewnym remedium na długotrwałe procedury jest wprowadzenie postępowań szczególnych, których celem jest znaczące przyspieszenie i uproszczenie postępowania. W odniesieniu do prawa budowlanego takie rozwiązanie już zostało wprowadzone poprzez złagodzenie wymogów stawianych wolno stojącym budynkom mieszkalnym

jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane.

Podobne zmiany ma na celu ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, która wprowadza nową kategorię obiektów budowlanych — wolno stojące, nie więcej niż dwukondygnacyjne budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni zabudowy do 70 m² (dalej: domy o powierzchni zabudowy do 70 m²). Celem tej nowelizacji jest przede wszystkim zmiana przepisów dotychczasowych w taki sposób, aby uzyskanie zgody administracyjnej

na realizację tego typu obiektów budowlanych było szybkie i odformalizowane.

Celem artykułu jest poddanie analizie wprowadzanych przez nowelizację zmian i dokonanie oceny nowych rozwiązań, a przede wszystkim ustalenie, czy nowe przepisy doprowadzą do przyspieszenia, uproszczenia i odformalizowania postępowania administracyjnego udzielającego zgodę na realizację domów o powierzchni zabudowy do 70 m² oraz budynków rekreacji indywidualnej.

Definicja domu o powierzchni zabudowy do 70 m²

Nowelizacja wprowadza nową kategorię obiektów budowlanych, których realizacja ma być uproszczona — tzw. domy o powierzchni zabudowy do 70 m². Ustawa dokładnie precyzuje, jakie warunki należy spełnić, żeby obiekt budowlany mógł być zaklasyfikowany do tej kategorii.

Po pierwsze, ustawodawca wskazał, że mogą być to jedynie budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni zabudowy do 70 m². Warto podkreślić, że ograniczono tę kategorię obiektów budowlanych jedynie do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, tym samym wyłączając możliwość wznoszenia w uproszonym postępowaniu jakichkolwiek obiektów usługowych czy też handlowych. Wydaje się, że tego typu rozwiązanie powinno być zastosowanie również w odniesieniu do części obiektów budowlanych realizowanych przez np. przedsiębiorców, które miałyby służyć do wykonywania działalności gospodarczej. Ponadto warto zwrócić uwagę, że ustanowiono górny limit powierzchni zabudowy takich domów, który wynosi 70 m². Nie jest łatwo zrozumieć intencję ustawodawcy, dlaczego wprowadzono właśnie taki limit powierzchni zabudowy. Uzasadnienie do projektu ustawy² nie wyjaśnia przyczyn przyjęcia właśnie takiej powierzchni. Niemniej jednak przyjęty górny limit zabudowy wydaje się dyskusyjny. Trudno jest bowiem uznać, że domy o powierzchni zabudowy do 70 m² mają być odpowiedzią na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w Polsce. Wydaje się, że ustawodawca powinien ustalić średnią wielkość domu jednorodzinnego budowanego w Polsce i na podstawie takich danych wyznaczyć wspomniany górny limit. W zasadzie nie wiadomo, jakim potrzebom społecznym ma służyć obecne rozwiązanie i przede wszystkim jest ono nieprzemyślane. Pewną wskazówką, co stało u podstaw ustalenia wspomnianego limitu 70 m², mogą być przepisy umożliwiające realizację obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m² bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę. Być może stwierdzono, że rozwiązania te funkcjonują prawidłowo i były one wyznacznikiem dwukrotnego zwiększenia powierzchni tak realizowanych obiektów.

Ustawa dodatkowo precyzuje, że chodzi tu jedynie o budynki wolno stojące, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane. Rozwiązanie to jest analogiczne do obowiązującego już art. 29 ustawy z 7.07.1994 r. — Prawo budowlane³, który reguluje budowę wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, znosząc w ich przypadku

obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę i wprowadzając możliwość jedynie jej zgłoszenia. Uznano, że realizacja takich budynków w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej najwyraźniej będzie wymagała większego nadzoru ze strony właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej. Warto jednak zwrócić uwagę, że doprecyzowanie przez ustawodawcę, że obszar oddziaływania takich obiektów musi się mieścić w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, może powodować wiele problemów w praktyce. Przede wszystkim właściciele nieruchomości sąsiednich będą mieli bardzo ograniczoną możliwość zaprotestowania w przypadku, gdy błędnie dokonano wyznaczenia obszaru oddziaływania (Kosicki, 2021).

Kolejnym elementem wprowadzonej definicji jest sprecyzowanie, że budynki te nie mogą mieć więcej niż dwie kondygnacje. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że obiekty te mają być niewielkie i o prostej konstrukcji, co ma przyczynić się do zapewnienia wymogów bezpieczeństwa (uzasadnienie do projektu ustawy). O ile należy zgodzić się, że określenie maksymalnej liczby kondygnacji spowoduje, że budowane obiekty nie będą zbyt wysokie, to brak określenia innych ograniczeń konstrukcyjnych powoduje, że intencja prawodawcy wcale nie zostanie spełniona. Szkoda, że ustawodawca nie określił maksymalnej kubatury takich budynków czy maksymalnej rozpiętości elementów konstrukcyjnych. Dopiero takie szczegółowe ograniczenia spowodowałyby, że tak realizowane obiekty nie byłyby skomplikowane pod względem konstrukcyjnym, a takie właśnie rozwiązanie znalazło się w zmienionym art. 29 ust. 1 pkt 16 lit. b ustawy — Prawo budowlane dotyczącym realizacji parterowych budynków rekreacji indywidualnej.

Ostatnim elementem analizowanej definicji jest prowadzenie budowy w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora. Ustawa — Prawo budowlane nie wyjaśnia, czym są własne potrzeby mieszkaniowe inwestora. Należy jednak przyjąć, że intencją ustawodawcy było wykluczenie budowy takich obiektów przez deweloperów lub osoby indywidualne z przeznaczeniem do odsprzedaży. Zamiast tego obiekty te mają być budowane przez inwestorów w celu wykorzystywania ich na własne potrzeby mieszkaniowe. W literaturze można spotkać się z poglądem, że własne potrzeby mieszkaniowe należy utożsamiać z zamiarem długotrwałego osobistego przebywania w takim obiekcie budowlanym (Sypniewski, 2022); budowane obiekty mają służyć obywatelowi, a nie stanowić części większego zamierzenia budowlanego, jakim może być osiedle tego typu budynków (Niewiadomski, 2022).

Zastanawiające jest jednak to, czy mając już wybudowany dom jednorodzinny, będzie można budować dom o powierzchni zabudowy do 70 m² i czy inwestor będzie mógł wybudować kolejny. Nic przecież nie stoi na przeszkodzie, aby inwestor wykorzystywał dwa tego typu obiekty budowlane na własne potrzeby mieszkaniowe. Ponadto nie wiadomo, jak przepis ten należy interpretować w sytuacji, gdy inwestor stwierdzi, że taki dom nie jest już dla niego wystarczający i będzie chciał wybudować większy. Brak doprecyzowania tego przepisu może budzić wątpliwości w praktyce i powodować, że wybudowany obiekt inwestor będzie mógł sprze-

dać, a następnie rozpocząć realizację kolejnego. Nieprecyzyjne brzmienie przepisu wyklucza także możliwość wynajmu domu o powierzchni zabudowy do 70 m². W praktyce mogą powstać również problemy związane z podziałem majątku czy dziedziczeniem, jeżeli składnikiem majątku będzie dom o powierzchni zabudowy do 70 m². Warto dodać, że znowelizowana ustawa wymaga od inwestora złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, że planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

Zgłoszenie robót budowlanych

Nowelizacja wprowadza odmienne regulacje dotyczące zgłoszenia robót budowlanych w przypadku realizacji domu o powierzchni zabudowy do 70 m². Wśród najważniejszych zmian można wskazać możliwość zwolnienia inwestora z obowiązku ustanowienia kierownika budowy. Oczywiście rozwiązanie to ustanawia alternatywę dla inwestora, który będzie mógł zlecić nadzór nad robotami budowlanymi kierownikowi budowy lub sam podjąć się odpowiedzialności związanej z kierowaniem budową. Jednocześnie wraz z rezygnacją z ustanowienia kierownika budowy nie będzie obowiązku prowadzenia dziennika budowy. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, bowiem co do zasady budowa nieskomplikowanych budynków — właśnie o niedużej powierzchni zabudowy — nie powinna wymagać nadzoru kierownika budowy. Natomiast należy uznać, że w przypadku gdy inwestor nie poradzi sobie z kierowaniem budową, w każdym momencie będzie tę funkcję mógł powierzyć kierownikowi budowy. Niemniej jednak do obowiązków inwestora, w przypadku braku ustanowienia kierownika budowy, będzie należało umieszczenie na terenie budowy tablicy informacyjnej. Obowiązek ten ma zapewnić możliwość kontroli prowadzonych robót budowlanych; informacje podawane na tablicy mogą być też przydatne dla innych służb.

Co istotne, do budowy takiego domu można przystąpić już po doręczeniu zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Należy zaznaczyć, że ustawodawca wyłączył możliwość sprawdzenia złożonego zgłoszenia wraz z załączoną dokumentacją. Stanowi o tym znowelizowany art. 30 ust. 5j i 5k, zgodnie z którym organ administracji architektoniczno-budowlanej nie będzie dokonywał sprawdzenia zgłoszenia. Zamiast tego wystarczające dla organu ma być jedynie złożone oświadczenie inwestora. Rozwiązanie to należy ocenić negatywnie. Z jednej strony należy zrozumieć intencję ustawodawcy, który chciał w jak największym stopniu uprościć i skrócić postępowanie administracyjne w odniesieniu do zgłoszenia budowy domu o powierzchni zabudowy do 70 m². Natomiast z drugiej strony brak możliwości merytorycznego zweryfikowania przez organ złożonego zgłoszenia może doprowadzić do nieprawidłowości w praktyce. Wydaje się, że zasadne byłoby, żeby organ mógł przynajmniej zweryfikować zgodność zgłoszenia z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub warunkami zabudowy oraz kompletność dokumentów. Takie uprawnienie powinno być wykonanie przez organ np.

w terminie 14 dni od dnia złożenia zgłoszenia. Dopiero brak reakcji organu w tym terminie poprzez wydanie postanowienia nakładającego obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości umożliwiłaby rozpoczęcie robót budowlanych.

Warto dodać, że na inwestorze będzie spoczywał również obowiązek złożenia oświadczenia, że przejmuje odpowiedzialność za kierowanie budową, jeżeli kierownik budowy nie zostanie ustanowiony, oraz że dokumentacja załączona do zgłoszenia jest kompletna.

Należy podkreślić, że o ile ustawodawca wprowadza rozwiązania upraszczające i skracające postępowanie zgłoszenia budowy domu o powierzchni zabudowy do 70 m², to ich realizacja objęta jest tymi samymi przepisami odnoszącymi się do realizacji pozostałych obiektów budowlanych. Zastosowanie będą więc miały np. przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴. Dodatkowo inwestor będzie zobowiązany do dokonania geodezyjnego wyznaczenia w terenie domu przed rozpoczęciem jego budowy.

Użytkowanie domu o powierzchni zabudowy do 70 m²

Nowelizacja wprowadza uproszczoną procedurę uzyskania zgody na użytkowanie domu o powierzchni zabudowy do 70 m². I tak, do użytkowania takiego obiektu budowlanego można przystąpić po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy. W takim przypadku organ ten będzie miał 14 dni na zgłoszenie sprzeciwu i jeżeli w tym terminie tego nie zrobi, przyjmuje się, że wydał milczącą zgodę na użytkowanie.

Warto dodać, że sprzeciw organu może być wyrażony, po pierwsze, jeżeli zgłoszenie dotyczy obiektu budowlanego, który nie spełnia warunków zakwalifikowania go jako domu do 70 m², a co za tym idzie, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Po drugie, organ może wyrazić sprzeciw, jeżeli budowa takiego domu narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niezgodna z decyzją o warunkach zabudowy lub innymi przepisami. Ponadto sprzeciw może być wydany w przypadku, gdy roboty budowlane zostały rozpoczęte przed terminem zgłoszenia robót budowlanych.

Możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec tych obiektów budowlanych, które nie spełniają przesłanek wskazanych w ustawie, jest jedyną instytucją sprawdzającą zgodność z prawem wybudowanych obiektów budowlanych, które zostały zgłoszone jako domy o powierzchni zabudowy do 70 m². Problemem jest jednak to, że w praktyce inwestorzy zapominają o konieczności uzyskania pozwolenia na użytkowanie w odniesieniu do domów jednorodzinnych. Obowiązek ten może się więc wcale nie przyczynić do wyeliminowania budowy takich obiektów budowlanych, które nie spełniły warunków ich realizacji jako domów o powierzchni zabudowy do 70 m². Tym samym należy podkreślić konieczność wprowadzenia możliwości merytorycznej weryfikacji zgłoszeń realizacji takich obiektów budowlanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Słusznie ustawodawca utrzymał obowiązek dołączenia do zawiadomienia o ukończeniu budowy szeregu dokumentów wskazanych w art. 57 ustawy — Prawo budowlane. Jedyne w przypadku rezygnacji przez inwestora z ustanowienia kierownika budowy będzie on obowiązany do złożenia oświadczenia o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i zgodności wykonania budynku z projektem budowlanym oraz przepisami techniczno-budowlanymi. Nowelizacja nakłada również na inwestora obowiązek dokonania geodezyjnej inwentaryzacji podwykonawczej po wybudowaniu takiego domu. Warto jeszcze raz podkreślić słuszną intencję ustawodawcy skrócenia i przyspieszenia postępowania wyrażającego zgodę na realizację obiektu budowlanego, natomiast wymogi związane z bezpieczeństwem wybudowanych obiektów budowlanych nie zostały złagodzone.

Zmiany przesłanek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do domu o powierzchni zabudowy do 70 m²

Nowelizacja wprowadza zmiany w ustawie z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵, które modyfikują zarówno procedurę, jak i przesłanki uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do domów jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m². Budowa takiego domu została objęta obowiązkiem uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, rozwiązanie to zostało wprowadzone z uwagi na szczególną troskę ustawodawcy o ład przestrzenny, a sama decyzja o warunkach zabudowy ma być wydana po przeprowadzeniu przez właściwy organ szczegółowej analizy urbanistycznej (uzasadnienie do projektu ustawy).

Warto jednak podkreślić, że decyzja o warunkach zabudowy nie zastępuje w żaden sposób miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie może być traktowana jako jego substytut. Decyzja taka nie jest podejmowana w wyniku jakiegokolwiek procedury planistycznej⁶. Trudno się więc zgodzić, że tego typu decyzje o warunkach zabudowy mają w jakikolwiek sposób przyczynić się do zapewnienia ładu przestrzennego. Rozwiązanie to jednak spowoduje, że domy jednorodzinne o powierzchni zabudowy do 70 m² nie powstaną na terenach, na których nie ma żadnej zabudowy w sąsiedztwie. Natomiast ich budowa będzie możliwa, jeżeli właśnie w sąsiedztwie będzie występowała zabudowa umożliwiająca spełnienie przesłanki kontynuacji funkcji.

Ustawodawca zmodyfikował także przepisy proceduralne dotyczące uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. I tak ustawodawca wprowadził sankcję za niewydanie przez właściwy organ decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej domu o powierzchni zabudowy do 70 m² w ciągu 21 dni od dnia złożenia wniosku. Jeżeli termin ten zostanie przez organ naruszony poprzez niewydanie decyzji, organ wyższego stopnia będzie zobowiązany do wymierzenia temu organowi kary pieniężnej w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki

w wydaniu decyzji o warunkach zabudowy. Rozwiązanie to należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Bołączką inwestorów w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest właśnie długotrwałe oczekiwanie na decyzję o warunkach zabudowy. Poprzez wprowadzenie sankcji na organ za niewydanie decyzji o warunkach zabudowy w terminie ustawodawca niewątpliwie zapewni szybkie wydanie takich decyzji. Warto podkreślić, że przepisy te są spójne z założeniem odformalizowanego i przyspieszonego postępowania budowlanego dotyczącego wydania zgody na budowę domów o powierzchni zabudowy do 70 m². Bez wprowadzenia sankcji za niewydanie decyzji o warunkach zabudowy w terminie budowa takich domów na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego trwałaby zdecydowanie dłużej, właśnie ze względu na długotrwały okres oczekiwania na wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Podobnie w celu szybszego procedowania wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na budowę domu o powierzchni zabudowy do 70 m² ustawodawca dokonał skrócenia terminów na dokonanie uzgodnień, które mają wynosić 7 dni. Ustawodawca wprowadził zmianę polegającą na tym, że w przypadku braku reakcji organu przejawiającego się przez brak zajęcia stanowiska w terminie 7 dni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie uważa się je za dokonane. Termin na dokonanie uzgodnień został skrócony także z uwagi na to, że zdaniem ustawodawcy domy o powierzchni zabudowy do 70 m² będą obiektami budowlanymi stosunkowo prostymi konstrukcyjnie i w rezultacie charakteryzującymi się niską uciążliwością, stąd organy nie będą potrzebowały znacznego czasu na dokonanie uzgodnień.

Nowelizacja zawęży również krąg stron postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla domu o powierzchni zabudowy do 70 m². Wskazuje, że w takim przypadku stroną postępowania będzie jedynie wnioskodawca. Jak można wyczytać z uzasadnienia do projektu ustawy, wprowadzane rozwiązanie polegające na ograniczeniu liczby stron w postępowaniu o wydanie tego typu decyzji o warunki zabudowy umożliwi pominięcie etapu ustalania stron postępowania, co ma się przyczynić do zmniejszenia liczby składanych wniosków dowodowych czy składanych odwołań (uzasadnienie do projektu ustawy). O ile można się zgodzić z ustawodawcą, że takie rozwiązanie przyspieszy wydawanie decyzji, to jednak budzi ono poważne wątpliwości co do zgodności z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 78 Konstytucji RP. Warto zaznaczyć, że celem postępowania odwoławczego jest sprawdzenie prawidłowości decyzji wydanej przez organ I instancji pod względem legalności, celowości czy słuszności (Kmieciak, 2017). Zatem dzięki możliwości złożenia odwołania jednostka, której sprawa dotyczy, ma zagwarantowane prawo do zaskarżenia decyzji organu I instancji do organu wyższej instancji i w ten sposób skontrolowanie jej prawidłowości⁷. Ograniczenie kręgu stron, które mogą złożyć odwołanie od takiej decyzji, godzi w konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania i co więcej, nie jest w żaden sposób uzasadnione. Trudno bowiem uznać, że konstytucyjne prawa jednostki są ograniczane tylko z tego względu, że inna jednostka ma mieć możliwość szybszego uzyskania decyzji administracyjnej. Nie można zgodzić się z tym, że postępowa-

nie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na dom o powierzchni zabudowy do 70 m² ma szczególnie charakter i są one niezbędne np. do ochrony praw innych osób. Zamiast takiego kontrowersyjnego rozwiązania ustawodawca mógł nie tyle ograniczyć krąg stron postępowania administracyjnego, ile wprowadzić przepisy szczególne skracające termin na złożenie odwołania oraz określić termin wydania decyzji przez organ II instancji.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną zmianę wprowadzoną w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowelizacja wprowadza do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 64a, zgodnie z którym granice obszaru analizowanego na potrzeby wydania decyzji o warunkach zabudowy domu o powierzchni zabudowy do 70 m² wyznacza się w odległości od 50 do 200 m od frontu terenu, przy czym odległość ta nie może być mniejsza niż trzykrotna szerokość frontu. Rozwiązanie to jest nowe i odmienne w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy uregulowanych w art. 64 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przede wszystkim ustawodawca określił maksymalną odległość obszaru analizowanego od terenu objętego wnioskiem, która wynosi 200 m. Z jednej strony można zgodzić się z ustawodawcą, że takie ograniczenie analizowanego terenu spowoduje mniejsze obciążenie organów w dokonywanych analizach (uzasadnienie do ustawy, s. 11) i w rezultacie szybsze wydawanie tego typu decyzji o warunkach zabudowy. Z drugiej strony zaś rozwiązanie to może być niekorzystne. Warto wskazać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że przy dokonywaniu analizy sąsiedztwa nie należy ograniczać się np. do działek zlokalizowanych przy tej samej drodze publicznej, ale sięgać dalej do obszaru, który tworzy pewną urbanistyczną całość⁸. Trudno jest uznać, że analizując teren w odległości maksymalnie 200 m od działki objętej wnioskiem, zawsze będzie można ocenić, czy analizowana zabudowa tworzy właśnie taką urbanistyczną całość. Być może na terenach o zwartej zabudowie rozwiązanie to będzie korzystne, bowiem właśnie w dosyć uproszczony sposób pozwoli na ustalenie, jakie obiekty budowlane są zlokalizowane w sąsiedztwie i czy będzie można realizować dom o powierzchni zabudowy do 70 m². Natomiast rozwiązanie to jest niekorzystne dla działek położonych na terenach podmiejskich oraz wiejskich, na których zabudowa jest rozproszona. Wyznaczony górny limit odległości od terenu objętego wnioskiem może być na takich terenach często zbyt mały, aby móc dokonać analizy sąsiedztwa i w rezultacie organ nie wyda pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy właśnie z tego powodu, że w analizowanym obszarze brak było zabudowy. Co więcej, w odniesieniu do tego typu terenów może nawet dojść do sytuacji, w których inwestorzy będą ubiegali się o wydanie decyzji zabudowy na podstawie art. 64 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ przepis ten nie ogranicza organu w maksymalnej odległości od terenu objętego wnioskiem i w rezultacie będzie poddany analizie cały obszar tworzący urbanistyczną całość. To właśnie na obszarach wiejskich organy muszą często bardzo szeroko wyznaczać obszar analizy, żeby określić urbanistyczne sąsiedztwo tworzące pewną całość, ale dzięki temu pozytywna decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana.

Wprowadzone przepisy dotyczące uproszczenia i przyspieszenia postępowania administracyjnego w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy na realizację domów o powierzchni zabudowy do 70 m² należy ocenić pozytywnie. Niewątpliwie słuszne jest rozwiązanie, na podstawie którego odstępuje się od uzasadnienia decyzji o warunkach zabudowy w przypadku, gdy decyzja ta uwzględnia w całości żądanie strony. Skoro obszar analizowanego terenu jest ustawowo bardzo ograniczony, to niecelowe wydaje się szczegółowe wyjaśnianie zasadności wydanej decyzji o warunkach zabudowy. Podobnie nowelizacja stanowi, że do tego typu decyzji zastosowanie mają przepisy k.p.a. regulujące postępowanie uproszczone, z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Takie rozwiązanie, połączone z możliwością składania wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w formie dokumentu elektronicznego na urzędowym formularzu, niewątpliwie przyczyni się do uproszczenia i przyspieszenia postępowania w tego typu sprawach.

Zmiany dotyczące budynków rekreacji indywidualnej

Nowelizacja dokonuje zmiany przepisów ustawy — Prawo budowlane w odniesieniu do realizacji budynków rekreacji indywidualnej. Dokonane zmiany polegają na wprowadzeniu w istocie dwóch kategorii takich budynków. Pierwsza kategoria to budynki o powierzchni zabudowy do 35 m², co do realizacji których nie przewidziano dodatkowych ograniczeń. Druga kategoria obejmuje budynki o powierzchni zabudowy powyżej 35 m², ale nie więcej niż 70 m². Ta druga kategoria nawiązuje do realizacji domów o powierzchni zabudowy do 70 m², jednak w odniesieniu do tej kategorii budynków rekreacji indywidualnej ustawodawca przewidział kilka ograniczeń. Tego typu budynki oprócz tego, że mogą być jedynie parterowe, muszą spełniać dodatkowe warunki — rozpiętość ich elementów konstrukcyjnych nie może przekraczać 6 m, a wysięg wsporników nie może być większy niż 2 m. Dodatkowo określono w odniesieniu do powyższych dwóch kategorii budynków rekreacji indywidualnej, że mogą to być obiekty jedynie parterowe i wolno stojące, a dopuszczalna gęstość zabudowy na działce nie może być większa niż jeden taki obiekt na każde 500 m² powierzchni działki.

Warto podkreślić, że w doktrynie można odnaleźć krytyczne uwagi co do już obowiązujących przepisów odnoszących się do budynków rekreacji indywidualnej. Wskazuje się, że wątpliwości w praktyce może budzić to, że budynki takie mają być wykorzystywane okresowo jedynie w celach wypoczynkowych, a nie zamieszkiwane na stałe, i ustawodawca nie określił, w jaki sposób można to zweryfikować (Gliniecki, 2016). Wprowadzona nowelizacja poprzez powiększenie dopuszczalnej powierzchni zabudowy takich budynków do 70 m² powoduje, że mogą one być w praktyce jeszcze bardziej atrakcyjne do stałego zamieszkiwania. Tym samym ustawodawca nie przewidział regulacji, które by weryfikowały, czy użytkowanie takich budynków jest jedynie okresowe. Być może, podobnie jak w przypadku domów o powierzchni zabudowy do 70 m², inwestor powinien być

przynajmniej zobowiązany do złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej, że tego typu budynki będą wykorzystywane jedynie w celach rekreacji indywidualnej.

Nowelizacja wprowadza również obowiązek geodezyjnej inwentaryzacji podwykonawczej takich budynków po ich wybudowaniu. Rozwiązanie to ma posłużyć przede wszystkim kontrolowaniu, czy zgłoszona budowa takiego budynku spełnia przesłanki ustawowe. Tym samym organ będzie w stanie sprawdzić, czy wybudowany obiekt budowlany można zakwalifikować jako ww. wolno stojący parterowy budynek rekreacji indywidualnej oraz czy został zachowany warunek maksymalnej gęstości realizacji takich obiektów na określonej nieruchomości.

Podsumowanie

Wprowadzone przez nowelizację zmiany należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim ustawodawca wprowadził nową kategorię obiektu budowlanego, jakim są domy o powierzchni zabudowy do 70 m². Postępowanie administracyjne dotyczące wydania pozwolenia na budowę tego typu obiektów budowlanych będzie uproszczone i dosyć szybkie. Pozwoli to w praktyce na szybsze rozpoczęcie realizacji takich domów przez inwestorów. Niemniej jednak wprowadzane uregulowania mają wady, które należałoby wyeliminować. Zasadniczą wadą jest niedoskonałość legislacyjna niektórych przepisów. Jako przykład można podać wymóg realizacji takich domów w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora, które to wyrażenie jest na tyle ogólne, że może budzić wątpliwości w praktyce.

Ponadto słusznie ustawodawca wprowadził uproszczone postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do tego typu obiektów budowlanych. Zasadniczą wadą przyjętych rozwiązań jest jednak za bardzo ograniczony

ustawowo katalog stron postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W ten sposób ustawodawca w istotny sposób ograniczył możliwość wniesienia odwołania od wydanej decyzji administracyjnej i tym samym naruszył zasadę dwuinstancyjności postępowania. Wątpliwości budzi także ograniczenie analizowanego obszaru do maksymalnie 200 m od terenu objętego wnioskiem. Tak wyznaczona górna granica ustawowa spowoduje, że zwłaszcza na obszarach wiejskich, gdzie przeważa zabudowa rozproszona, inwestorzy często nie otrzymają decyzji o warunkach zabudowy na dom o powierzchni zabudowy do 70 m² właśnie ze względu na to, że w analizowanym obszarze nie będzie żadnej zabudowy.

Warto jednak sobie zadać pytanie, czy tego typu zmiany są potrzebne. Z jednej strony należy powiedzieć, że tak, bowiem postępowanie o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę jest dosyć długotrwałe, nie mówiąc już o długości postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Czy jednak dodanie kolejnego, obok budowy wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, uproszczonego postępowania jest drogą do przyspieszenia postępowań w prawie budowlanym? Wydaje się, że ustawodawca powinien dokonać szerszych zmian, których celem jest przyspieszenie i uproszczenie wszystkich postępowań o wydanie pozwolenia na budowę, a nie wprowadzać kolejne postępowanie szczególne. Podobnie wydaje się uzasadnione, aby w odniesieniu do wszystkich decyzji o warunkach zabudowy wprowadzona była kara nakładana na organ za każdy dzień zwłoki. W końcu takie rozwiązania obowiązują już w odniesieniu do decyzji o pozwoleniu na budowę.

W konkluzji należy stwierdzić, że wprowadzane zmiany są w większości pozytywne i oczekiwane przez inwestorów, jednak zarówno ustawa — Prawo budowlane, jak i ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagają dużo poważniejszych zmian, które przyspieszą i odformalizują postępowania administracyjne.

Przypisy/Notes

¹ Dz.U. 2021, poz. 1986.

² Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, druk sejmowy nr 1534, dalej: uzasadnienie do projektu ustawy.

³ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2351.

⁴ T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1065 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 741 z późn. zm.

⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 3.12.2010 r., II SA/GI 545/10, LEX nr 752862.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15.05.2000 r., SK 29/99, publ. OTK 2000, nr 4, poz. 110.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 8.07.2020 r., IV SA/Wa 234/20, LEX nr 3091320.

Bibliografia/References

- Despot-Mładanowicz, A., Kostka, Z., Ostrowska, A., Piątek, W., & Gliniecki, A. (2016). *Prawo budowlane. Komentarz*. Wyd. III. Wolters Kluwer.
- Kmiecik, Z. (2017). Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego. *Annales UMCS, LXIV*(1).
- Kosicki, A. (2021). W: A. Plucińska-Filipowicz, & M. Wierzbowski (Red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*. LEX/el.
- Niewiadomski, Z. (Red.) (2022). *Prawo budowlane. Komentarz*. C.H.Beck.
- Sypniewski, D. (2022). W: R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W. Ł. Gunia, & D. Sypniewski, *Prawo budowlane. Komentarz*. Wolters Kluwer.

Dr hab. Aleksander Maziarz, prof. ALK

Profesor nadzwyczajny w Katedrze Prawa Administracyjnego i Publicznego Gospodarczego Akademii Leona Koźmińskiego, adwokat, członek rady programowej Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.

Dr hab. Aleksander Maziarz, prof. ALK

Associate Professor at the Department of Administrative and Public Economic Law at Kozminski University, attorney, member of the programme board of the Institute of Legislation and Parliamentary Work of the Supreme Bar Council.

Dr hab. Bogumił Pahl, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-4089-7580

e-mail: bogumil.pahl@uwm.edu.pl

Opodatkowanie łączników sterowanych zdalnie instalowanych na liniach napowietrznych średniego napięcia

Taxation of remotely operated switches installed on medium voltage overhead lines

Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest weryfikacja tezy, zgodnie z którą łączniki sterowane zdalnie umieszczane na liniach napowietrznych średniego napięcia (SN) stanowią element składowy sieci elektroenergetycznej, a tym samym ich wartość powinna być uwzględniana w podstawie opodatkowania budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Problem opodatkowania tego typu instalacji (urządzeń) wynika z zakresu legalnej definicji terminu „budowla” uregulowanej w art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która w swej treści odsyła do przepisów prawa budowlanego.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, przedsiębiorstwa elektroenergetyczne, budowla, łączniki sterowane zdalnie umieszczane na liniach napowietrznych średniego napięcia

JEL: K

Abstract

The main objective of the article is to verify the thesis according to which remotely controlled switches placed on medium voltage (MV) overhead lines are a component of the power grid, and thus their values should be included in the tax base for structures related to running a business. The problem of taxing this type of installation (equipment) results from the legal definition of the term "structure" regulated in Art. 1a paragraph 1 point 2 of the Act on Local Taxes and Fees, which in its content refers to the provisions of the construction law.

Keywords: real estate tax, electricity companies, construction, remotely controlled switches placed on medium voltage overhead lines

Uwagi ogólne

Jednym z kluczowych przepisów ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹, wywołującym najwięcej kontrowersji zarówno w wymiarze teorii, jak i praktyki stosowania prawa, jest art. 1a ust. 1 pkt 2. Normuje on definicję legalną terminu „budowla” na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Obowiązujący ponad 20 lat przepis był już kilkakrotnie przedmiotem badania zgodności z Konstytucją (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.09.2011 r., P 33/09², oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13.12.2017 r., SK 48/15³). Nie został jednak wyeliminowany z obrotu prawnego — wyroki te miały charakter interpretacyjny. Na gruncie tej regulacji zapadły dziesiątki tysięcy orzeczeń sądów administracyjnych, w wielu przypadkach sprzeczne⁴.

Tematyka opodatkowania budowli jest wielowątkowa i wynika przede wszystkim z braku jednej kompleksowej definicji tego terminu na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości (Pahl, 2021b, s. 27 i n.). Dodatkowo spory w przedmiocie wykładni terminu „budowla” spotęgowała ustawa z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁵, mocą której ustawodawca nadał od 28.06.2015 r. nowe brzmienie pojęciu „obiekt budowlany”. Na tej podstawie próbuje się dokonywać „rozbioru” budowli na części budowlane i niebudowlane. Należy przypomnieć, że w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym do 28.06.2015 r. ustawodawca, definiując budowlę jako jedną z kategorii obiektu budowlanego, „usunął” z jej treści „urządzenia techniczne”. Do momentu nowelizacji ustawy — Prawo budowlane obiektem budowlanym była budowla wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi sta-